

BAB III

PEMBAHASAN

3.1. Pemidanaan Pejabat Penerbit Izin Lingkungan Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang PPLH Berdasarkan Pasal 50 KUHP

Dua masalah sentral yang saat ini sedang menjadi pusat perhatian dunia internasional adalah masalah-masalah yang berhubungan erat dengan Pembangunan dan dampaknya terhadap kualitas lingkungan hidup (*quality of life*). Hal ini terlihat dari perkembangan kongres-kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* yang sering menyoroti bentuk-bentuk dimensi kejahatan terhadap pembangunan (*crime against development*), kejahatan terhadap kesejahteraan social (*crime against social welfare*), dan kejahatan terhadap kualitas lingkungan hidup (*crime against the quality of life*). Ketiga bentuk kejahatan tersebut saling berhubungan erat, karena memang tidak dapat dilepaskan keterkaitan problem pembangunan dengan masalah kesejahteraan masyarakat dan masalah lingkungan hidup. Hubungan erat tersebut terlihat dalam salah satu Laporan Kongres PBB ke-7 pada bulan September 1985 di Milan Italia, yang di kutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief dalam bukunya menyatakan bahwa kejahatan lingkungan (*ecological/environmental crime*) bersifat:

- a. mengganggu kualitas lingkungan hidup (*impinged on the quality of life*);
- b. mengganggu kesejahteraan material seluruh masyarakat (*impinged on the material well-being of entire societies*); dan
- c. mempunyai pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa (*had a negative impact on the development effort of nations*)⁴⁴.

Mengingat hakikat dan dimensi pengaruh negatif yang sangat luas dari kejahatan lingkungan hidup itu, maka wajarlah apabila berbagai upaya dilakukan untuk menanggulangnya, antara lain melalui upaya penegakan hukum pidana. Upaya penanggulangan masalah lingkungan hidup dengan hukum pidana sesuai dengan Hasil Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di

⁴⁴Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2010, h. 128.

Havana, Cuba. Dalam Resolusi antara mengenai *The Role of Criminal Law in The Protection of Nature and the Environment* (Terjemahan bebas: Peran Hukum Pidana dalam Perlindungan Alam dan Lingkungan) antara lain dinyatakan bahwa di samping tindakan-tindakan berdasarkan hukum administrasi dan pertanggungjawaban berdasarkan hukum perdata, juga perlu diambil tindakan-tindakan terhadap masalah lingkungan hidup berdasarkan hukum pidana. Oleh karena itu, negara-negara anggota PBB dihibau untuk mengimplimentasikan secara efektif sistem hukum nasional, termasuk hukum pidana.

Sebagai bentuk respon positif terhadap himbauan Resolusi No. A/CONF.144/L.4 tanggal 3 September 1990 tersebut, maka berbagai langkah progressif telah dilakukan oleh Pemerintah RI, antara lain dengan mengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang lazim disebut UUPLH dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, selanjutnya disebut UUPPLH. Salah satu asas pengelolaan lingkungan dalam UUPPLH yang sebelumnya tidak dianut dalam UUPLH, yaitu asas tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 2 UUPPLH. Menurut Penjelasan Pasal 2 huruf m, bahwa yang dimaksud asas tata kelola pemerintahan yang baik adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan keadilan.

Sebagai perwujudan dari prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan oleh pejabat administratif, maka UUPPLH mengkriminalisasikan perbuatan pejabat administratif yang melanggar norma dan prosedur perizinan di bidang lingkungan. Hal ini tampak dalam Pasal 111 ayat (1). Menurut Siti Sundari “Pemanfaatan sanksi pidana pada Pasal 111 dan Pasal 112 UUPPLH menyelenggarakan kegiatan pengelolaan lingkungan tersebut harus dipahami dalam konteks fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, karena secara substansial isi norma yang mengatur tentang pengelolaan lingkungan mempunyai karakter administratif⁴⁵”, khususnya yang menyangkut penggunaan wewenang pemerintah di bidang perizinan.

⁴⁵Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, h. 5

3.1.1. Prosedur dan Persyaratan Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan

Menurut Tatiek Sri Djatmiati Izin merupakan salah satu instrumen yuridis yang digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis mengatur tingkah laku warga masyarakat, sebagaimana yang dikatakan Berge “*De vergunning is een van de meest gebruikte in het administratief recht. Het bestuurs hanteert de vergunning als een juridisch middel om de burgers te sturen*”⁴⁶ (Terjemahan bebas: izin adalah salah satu yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Administrasi menggunakan izin sebagai sarana hukum untuk mengarahkan masyarakat). Dilihat dari segi tujuan, Berge menjelaskan motivasi pemberian izin adalah:

- a. keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin lingkungan);
- b. mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar-bongkar monumen);
- d. hendak membagi benda-benda yang jumlahnya sedikit (izin penghunian daerah padat penduduk);
- e. mengarahkan dengan menyeleksi aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *Draken Horecawet*, yang mana pengurus harus memenuhi persyaratan tertentu)⁴⁷.

Tatiek Sri Djatmiati kembali berpendapat mengenai tujuan perizinan, menurut Beliau “dalam kaitannya dengan tujuan perizinan, patut pula disimak pendapat Brian dan Khaterine Thomson yang menggambar adanya aktivitas, tertentu yang harus mendapatkan pengawasan Pemerintah melalui izin”⁴⁸. Berdasarkan beberapa konsep diatas menunjukkan bahwa izin merupakan norma pengatur atau norma pengendali agar masyarakat dalam melakukan suatu kegiatan seperti business maupun kegiatan-kegiatan yang lainnya haruslah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena

⁴⁶Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik*, Makalah pidato pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2007, h. 6.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸*Ibid.*, h. 7.

itulah izin merupakan suatu *preventieve instrumenten*, yang tujuan utamanya adalah mencegah perilaku menyimpang dari masyarakat agar memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Siti Sundari:

Fenomena praktek penerbitan izin yang banyak menimbulkan keresahan dan keluhan masyarakat karena dampak penyelenggaraan izin usaha atau kegiatan yang telah dikeluarkan menimbulkan berbagai macam perusakan dan pencemaran lingkungan perlu mendapatkan perhatian dan evaluasi, menyangkut prosedur dan persyaratan penerbitannya. Munculnya predikat izin premateur dan negara izin (*vergunningland*)⁴⁹.

Hal tersebut merupakan sindiran dan kritik praktek perizinan yang bervariasi, rumit dan sulit ditelusuri dikarenakan mengedepankan motivasi atau tujuan yang meningkatkan pendapatan (retribusi) daerah, dan tidak mengindahkan pemenuhan terhadap persyaratan yang telah ditentukan. Maka dalam rangka mereformasi sistem perizinan perlu diarahkan untuk menuju kepada sistem perizinan lingkungan yang terpadu (*integrale milieuvergunning*). Pemanfaatan instrumen perizinan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan tidak cukup sekedar dengan upaya penyederhanaan prosedur perizinan ke arah *one stop service* (Pola Pelayanan Satu Atap atau biasa disebut sebagai Pelayanan Terpadu Satu Pintu) bukan bermakna sekedar integrasi aktivitas dengan berbagai meja yang harus dilalui pemohon dengan berbagai kewenangan yang demikian banyak, melainkan dibutuhkan integrasi prosedur. Dalam integrasi prosedur, langkah yang ditempuh adalah mengurangi atau memangkas wewenang untuk menerbitkan izin-izin dan rekomendasi yang sangat beragam, sehingga hanya izin inti saja yang harus ditempuh. Tidak dipungkiri hal yang demikian akan menimbulkan resistensi dari berbagai unit terkait, tetapi hal itu secara bertahap harus dapat dihindari.

Reformasi prosedur perizinan yang mengarah pada penyederhanaan birokrasi menjadi izin lingkungan yang terpadu (*integrale milieuvergunning*) juga harus diimbangi dengan pembinaan, pengawasan dan penindakan terhadap aparat atau pejabat perizinan, sebagai bentuk

⁴⁹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, h. 142.

akuntabilitas terhadap kewenangan yang dimilikinya. Hal ini penting dalam rangka menjawab berbagai bentuk penyimpangan terhadap prosedur dan persyaratan penerbitan izin yang berimplikasi terhadap munculnya izin premature yang selama ini banyak terjadi. UUPPLH mengatur tentang prosedur dan persyaratan izin lingkungan yang tertuang dalam Pasal 36-41 UUPPLH. Kemudian hal yang penting lagi untuk dikemukakan adalah menyangkut persyaratan izin usaha dan/atau kegiatan sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 40 (1). Pemahaman secara *a contrario* terhadap Pasal 40 ayat (1) tersebut, berarti Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota tidak boleh menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan.

3.1.2. Tindakan Maladministrasi Pejabat

Menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut pejabat) adalah seseorang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan berwenang untuk mengambil keputusan di bidangnya dalam rangka melaksanakan salah satu kegiatan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, untuk mengontrol pelaksanaan wewenang pejabat yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, secara yuridis disediakan beberapa instrumen hukum untuk memeriksa dan mengadilinya, yaitu jalur Peradilan Tata Usaha Negara, apabila pokok perkaranya menyangkut pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara selanjutnya disebut KTUN, dan jalur peradilan umum, apabila pokok perkaranya menyangkut di luar KTUN, baik yang bersifat perdata maupun pidana.

Menurut Philipus M Hadjon

Salah satu aspek yang memungkinkan adanya pertanggungjawaban pidana pejabat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mengandung unsur mal-administratif. Secara etimologis, mal-administratif berasal dari bahasa latin, *mal* berarti jelek, jahat, dan *administrare* artinya melayani. Dengan demikian mal-administratif mengandung arti pelayanan yang jelek atau buruk. Laporan tahunan 1997 Ombudsman Eropa menjelaskan, bahwa: *maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it* (terjemahan bebas: maladministrasi terjadi ketika badan publik gagal untuk bertindak sesuai dengan aturan atau prinsip yang mengikatnya). Secara lebih konkrit E.I. Sykes et.al., dalam bukunya *General Principles of Administratief Law*, 1989 menjelaskan, bahwa

“*maladministration, a term which has been described as including bias, neglect, delay, inattention, incompetence, inaptitude, perversity, turpitude and upbitrarines*⁵⁰. (Terjemahan bebas: maladministrasi, sebuah istilah yang telah dijelaskan sebagai termasuk bias, kelalaian, keterlambatan, kurangnya perhatian, ketidakmampuan, ketidaklayakan, kesesatan, kekejaman dan upbitrarine).

Maladministrasi dapat merupakan perbuatan, sikap maupun prosedur dan tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai. Dengan kata lain, bahwa tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, akan tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum.

Sejalan dengan kedua pengertian mal-administrasi tersebut di atas, Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menjelaskan bahwa, maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melanggar hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan. Selanjutnya untuk menentukan suatu tindakan aparat atau pejabat publik bersifat mal-administratif atau tidak, hal tersebut dapat diukur berdasarkan 3 (tiga) parameter, yaitu:

- a. peraturan perundang-undangan;
- b. asas-asas umum pemerintahan yang baik; atau
- c. *code of good administrative behavior* (terjemahan bebas: kode perilaku administrasi yang baik).

Sementara itu Hartono dalam Buku Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia memberikan pengertian maladminsitrasi secara umum adalah:

⁵⁰Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 19-20

Perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal, atau tidak berdasarkan tindakan unreasonable, unjust, oppressive, improper, dan diskriminatif⁵¹.

3.1.2.1. Tindakan Mal-administrasi Pejabat Dalam Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan

Dengan pengertian dasar tersebut, mal-administrasi dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan, khususnya yang dilakukan oleh pejabat publik. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, mal-administrasi termasuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam posisinya sebagai norma perilaku aparat, maka setiap tindakan mal-administrasi mengandung resiko atau konsekuensi terhadap pertanggungjawaban pribadi, yang bersifat administratif, perdata, maupun pidana. Sesuai dengan pengertian, sifat, dan parameter mal-administrasi sebagaimana telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan adanya 4 (empat) macam tindakan mal-administrasi yang berimplikasi terhadap pertanggungjawaban pidana pejabat, yaitu: pertama, pelanggaran terhadap prosedur penerbitan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 37 ayat (1) UUPPLH; kedua, pelanggaran terhadap prosedur penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan, sebagaimana diatur Pasal 40 ayat (1); ketiga, pelanggaran yang berupa pengabaian atau kelalaian terhadap kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan izin usaha dan/atau kegiatannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1); dan keempat, pelanggaran yang berupa pengabaian atau kelalaian terhadap kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan izin lingkungannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1). Untuk mendukung penjelasan di atas penulis

⁵¹Hartono *et.al*, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Indonesia, Jakarta, 2010, h. 21.

mengklasifikasikan bentuk tindakan maladministrasi menjadi enam bentuk, yaitu:

- a. maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu;
- b. maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan;
- c. maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. maladministrasi yang terkait dengan kewenangan kompetensi atau ketentuan;
- e. maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik;
- f. maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk-bentuk korupsi secara aktif.

3.1.2.2. Klasifikasi Bentuk-Bentuk Maladministrasi

a. Bentuk Maladministrasi Terkait Dengan Ketepatan Waktu.

Masthuri memberikan penjabaran dalam bukunya mengenai bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu sebagai berikut:

Proses pemberian pelayanan umum, dapat berupa tindakan-tindakan seperti berikut ini:

1. Penundaan Berlanjut

Dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu tanpa alasan yang jelas sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut). Tindakan seperti ini dapat mengakibatkan pelayanan publik yang diberikan memiliki tingkat ketidakpastian yang tinggi.

2. Tidak Menangani

Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

3. Melalaikan Kewajiban

Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggung jawabnya⁵².

⁵²Budi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, h. 50.

b. Bentuk Maladministrasi Yang Mencerminkan Keberpihakan

Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari tindakan-tindakan:

1. Persekongkolan

Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik dan berkeadilan. Tindakan seperti ini dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayan publik.

2. Kolusi dan Nepotisme

Dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga atau sanak famili, teman dan kolega tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan atau dalam bahasa lain bisa dikatakan tidak akuntabel, baik dalam hal pemberian pelayanan maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

3. Bertindak Tidak Adil

Dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.

4. Nyata-Nyata Berpihak

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

c. Bentuk Maladministrasi Yang Lebih Mencerminkan Sebagai Bentuk Pelanggaran Terhadap Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan

Klasifikasi bentuk maladministrasi selanjutnya ini terdiri dari tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Pemalsuan.

Perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

2. Pelanggaran Undang-Undang.

Dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

3. Perbuatan Melawan Hukum.

Dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan ber laku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan publik.

d. Bentuk Maladministrasi Yang Terkait Dengan Kewenangan Kompetensi Atau Ketentuan

Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan yang diberikan pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Diluar Kompetensi

Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi kewenangannya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

2. Tidak Kompeten

Dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).

3. Intervensi

Seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya mempengaruhi proses pemberian pelayanan kepada masyarakat.

4. Penyimpangan Prosedur

Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

e. Bentuk Maladministrasi Yang Mencerminkan Sikap Arogansi Seorang Pejabat Publik

Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari beberapa tindakan sebagai berikut:

1. Bertindak Sewenang-Wenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan publik tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.

2. Penyalahgunaan Wewenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan publik yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

3. Bertindak Tidak Layak/Tidak Patut

Dalam proses pemberian pelayanan publik, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

f. Bentuk Maladministrasi Yang Mencerminkan Sebagai Bentuk-Bentuk Korupsi Secara Aktif

Klasifikasi bentuk maladministrasi yang terakhir ini terdiri dari tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi

Dalam proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya, dan telah digaji oleh pemerintah dari uang

rakyat yang dibayarkan melalui pajak mereka. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

2. Penguasaan Tanpa Hak

Seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan publik yang harus diberikan kepada masyarakat.

3. Penggelapan Barang Bukti.

Seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Demikian beberapa praktek-praktek maladministrasi yang dapat terjadi dari kegiatan pelayanan publik yang diberikan para pejabat publik kepada warga masyarakat. Praktek maladministrasi sebagaimana disebutkan di atas kecenderungannya besar terjadi pada pelayanan publik yang disediakan dengan cara kontak langsung antara penyedia layanan dengan pengguna jasa layanan terutama yang berkaitan dengan sikap arogansi pelayan publik.

3.1.3. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Saati Ini.

Menurut Edra “sejak dikeluarkannya Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, maka fungsi sebagai Undang-Undang induk (*umbrella provisions*) melekat pada Undang-Undang PPLH 2009. Undang-Undang tersebut membawa perubahan mendasar dalam pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia”⁵³. Jika dicermati terdapat beberapa perbedaan pengaturan antara Undang-Undang Pengelolaan

⁵³Edra Satmaidi, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 1, FH Universitas Riau, Tahun 2011, h. 69-81.

Lingkungan Hidup Tahun 1997 dan Undang-Undang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup Tahun 2009. *Pertama*, Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 merumuskan tindak pidana sebagai tindakan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup (sebagaimana diatur dalam Pasal 41), sedangkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 merumuskan tindak pidana yaitu sebagai tindakan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (sebagaimana diatur dalam Pasal 98). Kedua, Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 merumuskan pidana dengan pidana maksimum, sedangkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 merumuskan pidana dengan minimum dan maksimum. Ketiga, Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 mengatur mengenai hal-hal yang tidak di atur dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 yaitu di antaranya pemidanaan bagi pelanggaran baku mutu (sebagaimana diatur dalam Pasal 100), perluasan alat bukti, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi.

Penjelasan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 dijelaskan pula mengenai perbedaan mendasar dengan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 adalah adanya penguatan yang terdapat dalam Undang-Undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrument pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum wajib mengintegrasikan aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Menurut Salman:

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam penjelasan umum, memandang hukum pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) bagi tindak pidana formil tertentu, sementara untuk tindak pidana lainnya yang diatur selain Pasal 100 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, tidak berlaku asas *ultimum remedium*, yang diberlakukan asas *premium*

remedium (mendahulukan pelaksanaan penegakan hukum pidana). Asas *ultimum remedium* menempatkan penegakan hukum pidana sebagai pilihan hukum yang terakhir⁵⁴.

Ketertanggung penerapan hukum pidana disandarkan pada keadaan sanksi administrasi yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi, atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali. Pengancaman pidananya tidak sama atau lebih ringan dari batas maksimum pidana yang diatur dalam KUHP, dan khususnya dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 115 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009, sebenarnya tetap dimungkinkan atau diperbolehkan pidana lebih ringan. Hal ini menyebabkan kebingungan dalam penegakan hukum pidana lingkungan hidup, terlebih dalam putusan hakim dalam upaya penjeratan si pelaku (*deterrence effect*). Menurut Daud Silalahi “Penegakan hukum lingkungan di Indonesia mencakup penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*)”⁵⁵. Penegakan hukum lingkungan dalam arti yang luas, yaitu meliputi preventif dan represif. Pengertian preventif sama dengan compliance yang meliputi negosiasi, supervise, penerangan, nasihat), sedangkan represif meliputi penyelidikan, penyidikan sampai pada penerapan sanksi baik administratif mau pun pidana.

Penegakan hukum pengelolaan lingkungan hidup saat ini masih sulit dilakukan oleh karena sulitnya pembuktian dan menentukan kriteria baku kerusakan lingkungan. Upaya penegakan hukum lingkungan hidup melalui hukum pidana adalah bagaimana tiga permasalahan pokok dalam hukum pidana ini dituangkan dalam undang-undang yang sedikit banyak mempunyai peran untuk melakukan rekayasa sosial, yaitu yang meliputi perumusan tindak pidana, pertanggungjawaban pidana, dan sanksi baik pidana maupun tata-tertib. Sesuai dengan tujuan yang tidak hanya sebagai alat ketertiban, hukum lingkungan mengandung pula tujuan pembaharuan masyarakat. Hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat penting dalam hukum lingkungan.

⁵⁴Salman Luthan, *Asas dan Kriteria Kriminalisasi*, Jurnal Hukum, Vol. 16 No. 1 Januari, 2009, h. 8.

⁵⁵Daud Silalahi, *Manusia Kesehatan dan Lingkungan*, Jurnal Masalah Lingkungan Hidup, Mahkamah Agung RI, 1994, h. 1.

Tindak pidana lingkungan hidup diatur dalam Bab XV, yang terdiri dari 23 pasal, dimulai dari Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 UUPPLH. Dalam Pasal 97 disebutkan, bahwa tindak pidana seba-gaimana dimaksud pada Bab XV itu adalah kejahatan. Dengan demikian, mengenai kejahatan terhadap lingkungan hidup diatur dalam bab tersebut. Di samping dalam UUPPLH, kejahatan terhadap lingkungan hidup juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), misalnya dalam Pasal 187, Pasal 188, Pasal 202, Pasal 203, Pasal 502, dan Pasal 503 KUHP. Kejahatan terhadap lingkungan hidup juga terdapat dalam peraturan perundangundangan di luar KUHP dan diluar UUPPLH. Kejahatan atau tindak pidana lingkungan hidup terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan selain UUPPLH dan KUHP. Oleh karena itu, kecermatan dari para penegak hukum, terutama penyidik, penuntut umum dan hakim sangat diperlukan dalam menemukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana lingkungan hidup dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan itu. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan mana yang akan digunakan, tergantung pada terhadap sumber daya apa tindak pidana lingkungan hidup itu dilakukan. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah penerapan prinsip-prinsip ekologi dalam kegiatan manusia terhadap dan atau yang berdimensi lingkungan hidup.

3.1.4. Pertanggung Jawaban Pidana Pejabat

Menurut Sudarto yang mengutip pendapat dari Barda Nawawi Arief dan Sauer dalam bukunya mengatakan bahwa:

Hukum Pidana mensyaratkan adanya 3 (tiga) hal dalam rangka pertanggung jawaban pidana (*criminal responsibility*), yang secara konsepsional oleh Sauer disebut sebagai Trias dalam Hukum Pidana. Ketiga persoalan tersebut adalah: tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana. Dalam istilah yang lain menyebutkan ada 3 (tiga) persoalan dasar dalam hukum pidana, yaitu: konsep Perbuatan (P), konsep Orang (O), dan konsep Pidana (P), yang disingkat POP⁵⁶.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa tindakan mal-administrasi pejabat menimbulkan cacat yuridis, sehingga melahirkan

⁵⁶Sudarto, *Hukum Pidana I Cetakan ke II*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, h. 86.

implikasi terhadap berbagai pertanggung jawaban hukum terhadap pejabat yang bersangkutan, baik secara administrasi, perdata maupun pidana. Sesuai dengan taksonomi yang dikemukakan Sauer dan Barda Nawawi Arief tersebut, sistematika pembahasan pertanggung jawaban pidana pejabat dalam kaitannya dengan mal-administrasi dalam penerbitan izin di bidang lingkungan akan dilakukan. Sesuai dengan taksonomi yang dikemukakan Sauer dan Barda Nawawi Arief tersebut, sistematika pembahasan pertanggung jawaban pidana pejabat dalam kaitannya dengan mal-administrasi dalam penerbitan izin di bidang lingkungan akan dilakukan.

A. Klasifikasi dan Rumusan Tindak Pidana

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa terdapat 4 (empat) macam tindakan maladministrasi, mempunyai implikasi terhadap pertanggung jawaban pidana pejabat, yaitu:

1. Pelanggaran terhadap prosedur dan persyaratan penerbitan izin.

Jenis Pelanggaran ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: pertama, pelanggaran terhadap prosedur dan persyaratan penerbitan izin lingkungan. Ketentuan yang mengatur jenis pelanggaran ini adalah Pasal 111 ayat (1). Berdasarkan formulasi Pasal 111 ayat (1) tersebut dapat diidentifikasi adanya 2 (dua) unsur utama (*delict bestand delen*) dari tindak pidananya, yaitu: *pertama*, menerbitkan izin lingkungan, dan *kedua*, tanpa dilengkapi dengan AMDAL, atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Selanjutnya, jenis pelanggaran kedua, yaitu pelanggaran terhadap prosedur dan persyaratan penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan. Ketentuan yang mengatur jenis pelanggaran ini adalah Pasal 111 ayat (2). Berdasarkan formulasi Pasal 111 ayat (2) tersebut dapat dikemukakan adanya 2 (dua) unsur utama (*delict bestand delen*) dari tindak pidananya, yaitu: *pertama*, menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan, dan *kedua*, tanpa dilengkapi dengan Izin Lingkungan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1). Dilihat dari segi taksonomi perumusan delik di atas, dapat dikatakan bahwa kedua jenis pelanggaran terhadap prosedur dan persyaratan dalam penerbitan izin di bidang lingkungan tersebut di atas tergolong dalam "*delicten met formele omschrijving*" dan tindak pidananya disebut sebagai tindak pidana formil (*formeel delicten*), yaitu tindak pidana yang perumusannya dititikberatkan pada perbuatan yang dilarang. Tindakan pidana tersebut telah dianggap selesai dengan dilakukannya

perbuatan. Menurut Wirjono Prodjodikoro yang dimaksud dengan *delicten met formele omschrijving* yaitu “rumusan tindak pidana yang menekankan pada dilarangnya suatu perbuatan”⁵⁷.

Sebagai tindak pidana formil, pembuktian terhadap terjadinya tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (1) dan ayat (2) sangat sederhana, yaitu pertama, adanya bukti yang berupa KTUN tentang pemberian izin lingkungan atau izin usaha dan/atau kegiatan; dan kedua, tidak diketemukan adanya AMDAL atau UKL-UPL dalam proses penerbitan izin usaha, atau tidak diketemukan adanya Izin Lingkungan dalam proses penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan.

2. Pelanggaran berupa pengabaian terhadap kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan

Dalam hal ini dibedakan menjadi 2 (dua) macam pengawasan, yaitu: pertama, pengawasan atas ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan izin lingkungannya. Larangan terhadap pengabaian terhadap pengawasan jenis ini diatur dalam Pasal 112 jo. Pasal 72. Berdasarkan rumusan pasal 112 jo. Pasal 72, maka dapat disimpulkan bahwa unsur utama (*bestand delen*) dari tindak pidana tersebut adalah: *pertama*, dengan sengaja, *kedua* tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas peraturan perundangan dan izin lingkungan, dan *ketiga* mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan sehingga menyebabkan hilangnya nyawa manusia. Selanjutnya bentuk pengawasan kedua, yaitu pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan. Larangan terhadap pengabaian terhadap pengawasan jenis ini diatur dalam Pasal 112 jo. Pasal 71.

Berdasarkan rumusan pasal 112 jo. Pasal 71, maka dapat disimpulkan bahwa unsur utama (*bestand delen*) dari tindak pidana tersebut adalah: *pertama* dengan sengaja, *kedua* tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan peraturan perundangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan, dan *ketiga* mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan

⁵⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung 1989, h. 35

lingkungan sehingga menyebabkan hilangnya nyawa manusia. Secara taksonomis, perumusan delik sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 112, dapat dikualifikasikan sebagai *delicten met materieele omschrijving*, yaitu perumusan delik secara materiil. Menurut Sudarto “delik yang dirumuskan dengan cara demikian disebut sebagai delik materiel (*materieele delicten*), yaitu delik yang perumusannya dititikberatkan pada akibat yang tidak dikehendaki (dilarang). Delik ini baru dianggap selesai apabila akibat yang tidak dikehendaki itu telah terjadi. Kalau belum, maka paling banyak hanya termasuk sebagai percobaan”⁵⁸.

Memperhatikan kriteria delik sebagaimana dimaksud Pasal 112 adalah sebagai delik materiel, maka hal tersebut menimbulkan konsekuensi yang rumit menyangkut pembuktian. Hal ini terkait dengan yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa salah satu unsur tindak pidana dalam pasal 112 adalah adanya akibat, yang berupa: pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang menyebabkan matinya orang. Artinya, penuntut harus mampu membuktikan hubungan kausalitas bahwa akibat tersebut disebabkan oleh tidak dilakukannya pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak terbuktinya hubungan kausalitas antara perbuatan yang melalaikan kewajiban hukum sebagai sebab dan akibat yang berupa timbulnya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang menyebabkan matinya orang berimplikasi terhadap tidak terbuktinya tindak pidana yang didakwakan.

B. Subjek Yang Dapat Dipertanggungjawabkan

Memperhatikan bunyi Pasal 111 dan Pasal 112, maka kelihatan sekali bahwa adressat norma dari pasal tersebut adalah ditujukan secara khusus kepada pejabat yang berwenang mengeluarkan izin (baik izin lingkungan maupun izin usaha dan/atau kegiatan) serta melakukan pengawasan terhadap ketaatan atas persyaratan perizinan maupun peraturan perundangundangan. Adapun pejabat yang diberikan wewenang untuk itu, secara atributif Pasal 37 ayat (1), Pasal 71 ayat (1) maupun Pasal 72 memberikan kewenangan kepada Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Ini berarti, bahwa yang harus bertanggungjawab secara pidana terhadap

⁵⁸Sudarto, *Op.Cit*, h. 57.

setiap bentuk pelanggaran atau penyimpangan yang bersifat mal-administratif dalam kaitannya dengan penerbitan izin serta pengawasan terhadap ketaatan atas persyaratan izin dan peraturan perundangan adalah Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan porsi dan lingkup kewenangan masing-masing. Prinsip pertanggungjawaban secara pidana sebagaimana yang dinyatakan di atas tidak berlaku, dalam hal pejabat itu mendelegasikan kewenangannya dalam hal pengawasan kepada aparat atau pejabat teknis di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Hal ini dimungkinkan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 71 ayat (2).

C. Sanksi Pidana

Berdasarkan perumusan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 111 dan Pasal 112, maka dikemukakan sebagai berikut: pertama, bahwa ditinjau dari jenis sanksi pidana (*strafsoort*), Pasal 111 merumuskan adanya 2 (dua) macam sanksi pidana, yaitu pidana penjara dan pidana denda. Namun demikian kalau dicermati secara seksama, bahwa kedua jenis sanksi tersebut dirumuskan dengan kata-kata "...dengan pidana penjara...dan pidana denda...", hal ini menunjukkan bahwa sesungguhnya hanya ada satu sanksi yang ditawarkan kepada hakim yaitu pidana penjara dan pidana denda secara bersamaan (komulatif). Berbeda dengan yang dianut dalam Pasal 112, yang merumuskan sanksinya dengan kata-kata "...dengan pidana penjara atau pidana denda...", hal ini menunjukkan bahwa undang-undang memberikan kebebasan bagi Hakim untuk memilih salah satu dari 2 (dua) macam sanksi yang ditawarkan oleh undang-undang, yaitu pidana penjara atau pidana denda (*alternative*). Jika dilihat dari segi berat-ringannya sanksi pidana (*strafmaat*), rumusan Pasal 111 maupun Pasal 112 dapat diketahui, bahwa kedua pasal menganut perumusan sanksi pidana maksimal, artinya hakim diberikan kebebasan untuk menakar berat-ringannya pidana yang dapat dijatuhkan sesuai dengan kesalahan pelaku asalkan tidak melampaui batas maksimal yang telah ditetapkan oleh Pasal 111 maupun Pasal 112. Apabila dibandingkan antara sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 111 dan Pasal 112, maka dapat diketahui bahwa sanksi pidana yang diancamkan dalam Pasal 111 jauh lebih berat dibandingkan dengan sanksi pidana dalam Pasal 112. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar, mengapa demikian. Padahal kalau ditinjau dari segi beratnya tingkat pelanggaran dan rumitnya pembuktian di pengadilan, seharusnya (secara *ius constituendum*) sanksi

yang ada dalam Pasal 112 lebih berat dibandingkan dengan sanksi yang ada dalam pasal 111.

D. Pertanggung Jawaban Pidana

Menurut Sudarto

Pembicaraan tentang pertanggungjawaban pidana, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang tindak pidana. Demikian pula sebaliknya, tidak akan terjadi pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana, kalau aspek pertanggungjawaban pidana pelaku tidak terpenuhi. Artinya dalam rangka pemidanaan konsep tindak pidana dan konsep pertanggungjawaban pidana adalah dua anasir yang terpisah (dualisme), ibarat dua sisi dari satu mata uang, terpisah, tetapi bersifat komplementer⁵⁹.

Seseorang tidaklah cukup alasan untuk dipidana apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatannya telah memenuhi rumusan delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi syarat untuk adanya penjatuhan pidana. Untuk penjatuhan pidana masih diperlukan adanya syarat bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah (*subjective guilt*). Dengan perkataan lain, orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya, atau jika dilihat dari sudut perbuatannya, perbuatannya harus dapat dipertanggungungkan kepada orang tersebut. Dalam konteks inilah berlaku adegium tiada pidana tanpa kesalahan (*Keine Strafe ohne Schuld* atau *Geen Straf Zonder Schuld* atau *Nulla Poena Sine Culpa*), yang juga disebut ajaran culpabilitas.

Secara konsepsional, kesalahan mengandung beberapa unsur yaitu: a. adanya kemampuan bertanggungjawab dalam diri si pembuat (*schuld-fahigkeit*), artinya keadaan jiwa si pembuat harus normal, b. adanya hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatan yang dilakukannya (baik yang berupa kesengajaan atau kealpaan), dan c. tidak adanya alasan penghapus kesalahan, atau alasan pemaaf. Dalam hal ketiga unsur tersebut terpenuhi, maka orang yang bersangkutan bisa dinyatakan bersalah atau mempunyai pertanggungjawaban pidana, sehingga bisa dijatuhi pidana.

⁵⁹*Ibid.*, h. 50.

Pengertian dan pemahaman tentang pertanggungjawaban pidana sebagaimana tersebut di atas jika dipergunakan dalam memotret perumusan unsur kesalahan yang dilukiskan dalam Pasal 111 dan pasal 112 dapat dikemukakan sebagai berikut: (1) bahwa Pasal 111 tidak merumuskan secara eksplisit (tegas/tertulis) unsur kesalahannya (kesengajaan atau kealpaan), sehingga secara teoritis menimbulkan konsekuensi teknis yuridis dalam proses pembuktian di pengadilan, maksudnya Penuntut Umum tidak mempunyai keharusan untuk membuktikan unsur kesalahan pelaku (bersifat fakultatif); dan (2) sebaliknya Pasal 112 merumuskan unsur kesalahan secara tegas, terbaca (eksplisit), yaitu dengan katakata "... dengan sengaja". Perumusan unsur kesalahan dalam bentuk kesengajaan tersebut menunjukkan dianutnya prinsip liability based on fault (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan atau asas culpabilitas). Bertolak dari asas culpabilitas ini, maka dalam pertanggungjawabannya tidak dapat diberlakukan "tanggungjawab seketika (*strict responsibility*)". Artinya secara teknis yuridis, Penuntut Umum mempunyai kewajiban untuk dapat membuktikan unsur kesalahan pelaku di dalam proses pemeriksaan di Pengadilan, sebab dalam hal ini unsur kesengajaan sebagaimana dimaksud merupakan unsur utama delik (*bestand deel*). Tidak terbuktinya unsur ini bisa mengakibatkan tidak dapat dipersalahkan pelakunya.

3.2. Harmonisasi Ketentuan Pidana Dalam Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang PPLH Dengan Pasal 50 KUHP

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H UUD RI 1945. Pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) merupakan langkah awal kebijakan untuk penegakan hukum lingkungan hidup. UUPPLH memuat prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang berfungsi memberikan arahan (*direction*) bagi sistem hukum lingkungan nasional dan setelah 15 tahun akhirnya Undang-Undang ini pun dicabut karena dianggap kurang sesuai agar terwujud pembangunan

berkelanjutan seperti apa yang dicitakan yaitu dengan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan diganti lagi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan alasan agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, melalui penjatuhan sanksi pidana yang cukup berat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

UUPPLH lama menempatkan penegakan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan hidup hanya sebagai *ultimum remedium*, sehingga isi penegakan sanksi pidananya tidak dominan. Asas *ultimum remedium* dalam penjelasan UUPPLH lama, ternyata sangat kurang jelas dan tegas. Penjelasan umum sesungguhnya merupakan upaya memperjelas makna dari konsideran suatu undang-undang. Dalam konsideran mengandung nilai-nilai filosofis dari suatu undang-undang. Menurut Syahrul “sesungguhnya penjelasan umum merupakan suatu upaya dari pembentuk undang-undang atau legislator untuk mempertegas nilai-nilai filosofis yang terdapat dalam suatu konsideran. Nilai-nilai filosofi dalam konsideran suatu undang-undang terkonkritisasi pada batang tubuh berupa pasal-pasal dari undang-undang tersebut”⁶⁰. Kelemahan konsep asas subsidiaritas dalam perumusan pada undang-undang yang lama mengakibatkan penghapusan asas subsidiaritas. Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup asas subsidiaritas diganti dengan asas *ultimum remedium*, yang dibatasi terhadap delik formil tertentu, yaitu pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan saja. Selebihnya terhadap delik formil hukum pidana difungsikan sebagai *preimum remedium*.

Dalam Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang PPLH mengatur bahwa pejabat penerbit izin lingkungan dapat dipidana apabila para pejabat penerbit izin lingkungan tersebut menerbitkan izin lingkungan tanpa disertai dengan izin AMDAL atau UKL-UPL. Sedangkan dalam pasal 50 KUHP mengatur yang intinya adalah orang yang melaksanakan perintah berdasarkan ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang tidak dapat dipidana. Disini muncul suatu permasalahan hukum yaitu

⁶⁰Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, h. 169.

terdapat dua norma yang saling bertentangan, atau dalam bahasa hukum nya disebut ‘inkosistensi norma’ antara Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang PPLH dengan pasal 50 KUHP. Jika ada permasalahan hukum seperti yang telah penulis jelaskan diatas yaitu tentang adanya dua norma yang saling bertentangan, maka solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan hukum tersebut adalah dengan cara mengharmonisasikan dua ketentuan diatas. Dalam mengharmonisasikan norma khususnya ketentuan pidana, kita juga perlu memahami asas-asas yang hidup dalam hukum pidana Indonesia dan serta kedudukan sanksi pidana yang berada baik di dalam maupun di luar KUHP. Hal tersebut dirasa perlu untuk dapat mengharmonisasikan kedua aturan tersebut.

3.2.1. Asas Hukum Pidana Yang Dianut Dalam Penegakan Tindak Pidana Lingkungan Hidup Pada Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang PPLH

Masalah lingkungan hidup berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia khususnya dan dunia pada umumnya pada saat sekarang ini, yang meliputi lingkungan tanah dan hutan, lingkungan air maupun lingkungan udara adalah masalah yang harus ditangani secara serius baik dari segi pencegahannya maupun penanganannya. Penggundulan hutan, lahan kritis, menipisnya lapisan ozon, pemanasan global, tumpahan minyak di laut, ikan mati di anak sungai karena zat-zat kimia, dan punahnya species tertentu adalah beberapa contoh masalah-masalah lingkungan hidup. Menurut Rahmadi “masalah-masalah lingkungan dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk, yaitu pencemaran lingkungan (*pollution*), pemanfaatan lahan secara salah (*land missuse*) dan pengurasan atau habisnya sumber daya alam (*natural resource development*)”⁶¹.

Menurut Masrudi Muchtar:

Dalam menangani masalah lingkungan hidup, pada hakikatnya tonggak sejarah politik hukum pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disingkat dengan Undang Undang Lingkungan Hidup, yang kemudian dengan Undang Undang

⁶¹Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2015, h. 1.

Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup atau UUPLH dan sekarang diganti lagi dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang disingkat dengan PPLH⁶².

Penurunan kualitas lingkungan hidup tidak hanya berdampak langsung terhadap kehidupan manusia tapi juga berdampak tidak langsung terhadap kondisi global yang menunjukkan indicator yang tidak bersahabat. Penurunan kualitas lingkungan hidup dan SDA disebabkan kurangnya kesadaran manusia akan keberlangsungan secara berkelanjutan akan lingkungan hidup. Manusia merusak alam tetapi tidak memperbaiki, manusia mengeksploitasi alam tetapi tidak mengembalikan ke kondisi yang layak. Manusia menganggap bahwa mereka adalah sentra dari kehidupan alam semesta. Alam dan sekitarnya ada untuk menunjang kehidupan manusia. Seharusnya alam mempunyai kedudukan yang sama dengan manusia. Dengan kedudukan yang sama ini terdapat hak dan kewajiban dari alam maupun manusia. Alhasil laju deforestasi yang terus menanjak, kondisi areal pasca tambang yang sangat memprihatinkan, dan yang paling buuruk adalah kondisi masyarakat sekitar yang memburuk akibat perilaku manusia yang merusak alam. Pola pandang manusia ini disebut sebagai antroposentrisme. Perlu ada perubahan pola pandang manusia agar perilaku manusia terhadap alam berubah.

Apabila terjadi pelanggaran dalam pemanfaatan/pengelolaan lingkungan hidup, maka harus dilakukan penegakkan hukum terhadap aturan yang dilanggar tersebut dan pelakunya harus ditindak. Dewasa ini, hukum pidana ternyata semakin digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundangundangan. Dinamika hukum dapat dilihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang “ketentuan pidana” pada bagian akhir kebanyakan produk peraturan perundangundangan. Penegakan hukum pidana dalam menindak pelanggaran ketentuan-ketentuan undang undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009) memang bukanlah satu-satunya sarana penegakan hukum lingkungan. Selain sanksi

⁶²Masrudi Muchtar, *Sistem Peradilan Pidana Di Bidang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015, h. 61.

pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang PPLH masih ada sanksi-sanksi lain bagi perorangan, korporasi maupun bagi pejabat yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selain penegakan hukum pidana, dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang PPLH juga diatur mengenai penegakan hukum bidang administrasi di bidang lingkungan hidup dengan adanya sanksi administratif yang dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan denda administratif, serta penegakan hukum perdata di bidang lingkungan hidup melalui mekanisme hukum perdata dengan mengajukan gugatan perdata untuk memberikan perlindungan hukum terhadap lingkungan maupun yang dialami korban yang menderita kerugian sebagai akibat terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Hukum Pidana dirasa lebih efektif dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Kebanyakan produk perundang-undangan selalu mencatumkan bab tentang sanksi pidana atau bab tentang ketentuan pidana, ini menandakan instrumen hukum pidana adalah instrumen yang efektif dalam, penegakan hukum terhadap perundang-undangan yang dibuat. Masrudi kembali menyebutkan bahwa “undang-undang terkait pengelolaan lingkungan hidup memuat ketentuan yang tegas tentang penerapan asas *Ultimum Remedium* dan *Primum Remedium*. Ketentuan ini sudah termuat sejak adanya undang-undang pengelolaan lingkungan hidup pada tahun 1997, yang kemudian mengalami perubahan pada undang-undang lingkungan tahun 2009”⁶³.

Yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain adalah adanya sanksi hukum pidana yang merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja yang dilakukan terhadap kejahatan yang ada korban (*with victim*) maupun kejahatan yang tidak ada korbannya (*without victim*). Pengenaan sanksi pidana berupa penderitaan inilah yang menjadikan hukum pidana digunakan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) guna memperbaiki tingkah laku manusia terutama pelaku kejahatan (penjahat), serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan. Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo dalam

⁶³*Ibid*, h. 81

bukunya menyebutkan bahwa “*ultimum remedium* merupakan salah satu azas yang terdapat di dalam hukum pidana Indonesia, yang mengatakan hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam penegakan hukum”⁶⁴. Sedangkan *primum remedium* adalah azas yang merupakan kebalikan dari *ultimum remedium*, dimana hukum pidana diberlakukan sebagai pilihan utama.

A. Asas *Ultimum Remedium* Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang PPLH

Baik Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 pada dasarnya bertitik tolak dari hukum administratif. Hal ini dapat dilihat dengan memperhatikan judul kedua undang-undang tersebut yaitu Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengelolaan dikaitkan dengan wewenang dan wewenang itu sendiri merupakan fokus utama hukum administratif. Namun demikian, tidak serta merta dapat disimpulkan bahwa hukum lingkungan dengan sendirinya hukum administratif. Sebagaimana penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa “...pendayagunaan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administratif, hukum perdata maupun hukum pidana, dan usaha untuk mengefektifkan penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara alternatif, yaitu penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar, kemungkinan dilakukannya gugatan perwakilan. Sedangkan berlakunya ketentuan hukum pidana, berdasarkan undang-undang ini, tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administratif dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

Sebelum disahkan dan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, RUU perubahan atau penggantian atas Undang-Undang Nomor 23

⁶⁴Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cahaya Atma, Jakarta, 2014, h. 40

Tahun 1997 juga berjudul Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun dalam perkembangan pembahasannya, diputuskan untuk menambah kata Perlindungan sehingga menjadi RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penambahan kata “perlindungan” sebelum kata “pengelolaan” untuk memberikan pesan bahwa RUU ini ditujukan untuk melindungi wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Perubahan judul dari hanya pengelolaan menjadi perlindungan dan pengelolaan untuk semakin menguatkan pesan, lingkungan boleh dimanfaatkan namun harus dijaga kelestariannya. Hal ini sejalan dengan perkembangan hukum lingkungan internasional modern yang tidak hanya memberi hak kepada manusia untuk memakai lingkungan tetapi juga membebani manusia dengan suatu kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Sebagaimana Penjelasan undang-undang ini, bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Namun dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga menyebutkan bahwa terkait dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Dengan demikian, penegakan hukum terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 melalui 3 (tiga) langkah penegakan hukum secara sistematis, yaitu mulai dengan penegakan hukum administratif, penyelesaian sengketa

di luar pengadilan dan penyidikan atas tindak pidana lingkungan hidup. Menurut Rangkuti “dalam bidang lingkungan hidup, sanksi administratif mempunyai fungsi instrumental yaitu pengendalian perbuatan terlarang dan terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut”⁶⁵. Sedangkan ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan. Penegakan hukum pidana dalam undang-undang ini tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administratif dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap selain baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan berlaku asas *premium remedium* (mendahulukan pelaksanaan penegakan hukum pidana). Istilah *ultimum remedium* pertama kali diucapkan oleh Menteri Kehakiman Belanda, Mr. Modderman.

Menurut Modderman sebagaimana yang telah di kutip oleh Lamintang dalam bukunya mengatakan bahwa:

Asas *ultimum remedium* adalah bahwa yang dapat dihukum, pertama, adalah pelanggaran-pelanggaran hukum. Ini merupakan *conditio sine qua non*. Kedua, adalah bahwa yang dapat dihukum itu adalah pelanggaran-pelanggaran hukum, yang menurut pengalaman tidaklah dapat ditiadakan dengan cara-cara yang lain. Hukuman itu hendaklah merupakan suatu upaya yang terakhir⁶⁶.

⁶⁵Sri Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University Pers, Surabaya, 2000, h. 211.

⁶⁶Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 17-19.

Pendapat diatas selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Remmelink, bahwa “pidana sebagai hukum yang bersanksi tajam pada dasarnya hanya akan dijatuhkan, apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tidak berdaya guna atau sudah sebelumnya dipandang tidak cocok”⁶⁷. Dengan demikian, jika pihak penguasa berpendapat bahwa tujuan-tujuannya dapat dicapai dengan mendayagunakan peraturan-peraturan di bidang keperdataan, administratif, hukum disipliner atau pengaturan kemasyarakatan faktual lainnya, maka hukum pidana baik untuk sebagian maupun keseluruhan tidak akan difungsikan.

Sedangkan menurut Andi Hamzah yang mengutip pendapat dari De bunt dalam bukunya mengatakan bahwa:

Ultimum remedium mempunyai tiga pengertian, yaitu: Pertama, hukum pidana hanya diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang sangat tidak benar secara etis. Pada tahun 1989, Menteri Kehakiman Belanda pernah menyatakan bahwa hukum pidana pada umumnya harus dilihat sebagai *ultimum remedium*. Artinya, bahwa perbuatan beratlah yang harus ditanggulangi oleh hukum pidana. Dalam hal ini, pengertian *ultimum remedium* diartikan secara klasik; hukum pidana secara khusus merupakan instrumen penegakan hukum yang khusus. Harus dicegah bahwa obat jangan lebih berat daripada kejahatan. Hukum pidana merupakan alat yang sangat berat karena ciri khas pidana adalah nestapa yang dengan sengaja dikenakan. Oleh karena itu, hukum pidana harus dipandang sebagai *ultimum remedium*. Kedua, *ultimum remedium* menurut De Bunt adalah dalam arti harfiah, yaitu alat (obat) yang terakhir. Hal ini dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Belanda De Ruitter yang menyatakan bahwa hukum pidana sebagai alat yang terakhir. Hukum pidana menjadi obat yang terakhir karena membawa dampak sampingan yang merugikan. Hukum pidana menyinggung sangat dalam terhadap kehidupan pribadi terpidana (perampasan kemerdekaan, proses acara dengan alat paksa, dan noda). Ketiga, pengertian *ultimum remedium* yaitu pejabat administratiflah yang pertama-tama harus bertanggung jawab. Jika pejabat administratif dipandang sebagai yang pertamata bertanggung jawab, dan oleh karena itu berarti bahwa kekuasaan yustisial ditempatkan sebagai *ultimum remedium*. Pejabat administratif harus bereaksi terlebih

⁶⁷Jan Remmelink, *Hukum Pidana. Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, h. 15.

dahulu. Pejabat yang memberi ijin harus terlebih dahulu memberi sanksi jika ijin dilanggar⁶⁸.

Hukum pidana sebagai obat terakhir juga dikemukakan oleh Sudarto. Menurut Sudarto “hukum pidana hendaknya baru diterapkan jika sarana (upaya) lain sudah tidak memadai, maka dikatakan pula bahwa hukum pidana mempunyai fungsi yang subsidiair (asas subsidiaritas)”⁶⁹. Pidana sebagai *ultimum remedium*, terkait dengan apa yang dikemukakan oleh Sudarto, bahwa faktor penyebab terjadinya kejahatan sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Wajarlah hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan untuk menanggulangnya. Penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan sesuatu gejala dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya.

Menurut Barda Nawawi:

Keterbatasan kemampuan hukum pidana disebabkan oleh sifat/hakikat dan fungsi dari hukum pidana itu sendiri. Sanksi hukum pidana bukanlah obat (*remedium*) untuk mengatasi sebab-sebab (sumber) penyakit, tetapi sekadar untuk mengatasi gejala/akibat dari penyakit. Dengan kata lain, sanksi (hukum) pidana bukanlah ‘pengobatan kausatif’, tapi sekedar ‘pengobatan simptomatik’⁷⁰.

Mengacu pada pengertian mengenai *ultimum remedium* dan asas pembatas atau kriteria penggunaan hukum pidana maka bagaimana pengaturan hukum pidana terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan hidup? Perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup merupakan perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dapat membahayakan kehidupan dan jiwa manusia. Hukum pidana pada dasarnya bertujuan untuk melindungi jiwa dan kehormatan manusia dan harta benda. Ketika pencemaran dan perusakan lingkungan hidup telah menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan manusia, maka perbuatan tersebut harus dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan moral dan layak untuk dikenakan sanksi pidana.

⁶⁸Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 69-71.

⁶⁹Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2007, h. 22.

⁷⁰Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, h. 44.

Menurut Muladi, “peranan hukum pidana dalam melindungi lingkungan hidup semakin penting. Bahkan dalam kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang berat, sifatnya sebagai “*primum remedium*” semakin nampak⁷¹”. Demikian pula Alvi Syahri yang menyatakan bahwa “*ultimum remedium* dapat dikesampingkan dalam hal tindak pidana yang dilakukan merupakan suatu pelanggaran terhadap hak subyektif maupun kepentingan masyarakat luas⁷²”. Bahkan di Belanda, pendapat yang mengatakan bahwa penerapan hukum pidana merupakan *ultimum remedium* telah ditinggalkan, karena hal itu menimbulkan pertengkaran antara pejabat administrasi dan penuntut umum tentang kapan saatnya penggunaan *ultimum remedium* (hukum pidana) itu.

Pada kenyataannya, sanksi pidana dan sanksi administratif tidak dapat dibedakan secara tegas sehingga membawa konsekuensi tertentu sebagai berikut. Pertama, tidak dapat diberlakukannya asas prioritas, dalam arti mendahulukan upaya penegakan hukum melalui hukum administratif atas upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana. Namun terlepas dari efektivitas sanksi dan unsur pengenaan penderitaan, sanksi administratif masih dapat dibedakan dengan cukup jelas dari sanksi pidana. Selain itu pertimbangan-pertimbangan praktis juga perlu dipertimbangkan, misalnya kapasitas/kemampuan penegakan hukum lingkungan. Terkait dengan hal ini, diberikannya kemampuan/kapasitas untuk melakukan penyidikan dan penuntutan yang terbatas berarti bahwa harus dilakukannya penentuan prioritas. dalam hal ini, *ultimum remedium*, tidak harus ditempatkan dalam urutan terakhir. Faktor yang menentukan penetapan prioritas adalah, antara lain, tingkat keseriusan tindak pidana, sifat/karakter pidana tersebut dan kemungkinan penegakkan hukum oleh pihak pemerintah atau lembaga kejaksaan.

Kedua, konsekuensi dari perbedaan relatif antara sanksi administratif dan sanksi pidana adalah bahwa dalam penjatuhan kedua sanksi tersebut secara bersamaan, asas *ne bis in idem*, kemudian, tidak lagi begitu mudah untuk diabaikan atau disimpangi dengan cara menunjuk pada perbedaan ruang lingkup kedua macam sanksi tersebut. Dalam hal ini harus dilihat

⁷¹Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, h. 106

⁷²Alvi Syahrin, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, Jakarta, 2009, h.10

kasus per kasus. Akan tetapi kita tidak dapat menyatakan bahwa kemungkinan pelaksanaan upaya paksa disamping penjatuhan putusan peradilan pidana akan menjadi tertutup. Cara yang pertama bertujuan menghilangkan akibat kerusakan lingkungan, misalnya melalui perintah untuk menyingkirkan limbah yang dibuang secara illegal. Cara yang kedua, menambahkan penderitaan tambahan melalui penjatuhan pidana denda atau kurungan. Menurut pandangan yang berlaku, larangan *ne bis in idem*, tidak berkenaan dengan penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administratif secara bersamaan atas suatu tindak pidana yang sama. Asas tersebut berlaku bagi penuntutan pidana untuk kedua kali atas satu kasus yang sama. Sebaliknya, penyelesaian suatu kasus melalui penjatuhan sanksi administratif tidak akan menghalangi penuntutan pidana atas kasus yang sama. Demikian pula Muladi yang menyatakan bahwa:

Pendayagunaan peradilan administratif dan hukum pidana tidak akan merupakan *ne bis in idem*, tetapi sebaiknya hal tersebut dilakukan setelah mempertimbangkan tingkat kesalahan si pelaku dan berat ringannya kerusakan terhadap lingkungan akibat tindak pidana yang dilakukan. Di sinilah letak pentingnya peranan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)⁷³.

Namun pandangan ini kurang tepat dan masih harus dilakukan pembedaan yang didasarkan atas sifat sanksi administratif tersebut. Jika sanksi ini tidak mengandung sifat memperbaiki (*reparatoir*), namun retributif, yakni dalam arti bahwa sanksi tersebut bersifat menghukum dan memberikan penderitaan, maka seharusnya tertutup kemungkinan untuk menjatuhkan pidana ini bersamaan dengan sanksi pidana.

Ketiga, konsekuensi dari perbedaan relatif antara sanksi administratif dan sanksi pidana adalah bahwa jangka waktu penyelesaian perkara dan saran agar hakim dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menilai kesesuaian/keseimbangan antara perbuatan yang dilakukan (tindak pidananya) dengan sanksi yang akan dijatuhkan terhadap si pelaku. Permasalahan lingkungan hidup berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan sudah semakin kompleks dan cenderung sulit untuk tertangani dengan baik, indikasi ini terlihat dengan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup di beberapa wilayah Indonesia, yang tentunya

⁷³Muladi, *Op.Cit.*, h. 97.

dapat mengancam: kelangsungan dan keberlanjutan peri kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Permasalahan lingkungan menjadi semakin kompleks karena tidak hanya bersifat praktis atau konseptual ekonomi saja tetapi juga merupakan masalah etika baik sosial maupun bisnis. Menurut Muladi “yang dilindungi oleh hukum pidana tidak hanya alam, flora dan fauna (*the ecological approach*) tetapi juga masa depan kemanusiaan yang kemungkinan menderita akibat degradasi lingkungan hidup. Dengan demikian muncul istilah *the environmental laws carry penal sanctions that protect a multitude of interest*⁷⁴”.

Tindak pidana lingkungan adalah perintah dan larangan undang-undang kepada subjek hukum yang jika dilanggar diancam dengan penjatuhan sanksi pidana, dengan tujuan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan ataupun unsur-unsur dalam lingkungan hidup seperti hutan satwa, lahan, udara, dan air, serta manusia. Oleh karena itu, dengan pengertian ini, tindak pidana lingkungan hidup tidak hanya ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH, tetapi juga ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan lain sepanjang rumusan ketentuan itu ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan atau bagian-bagiannya. Oleh karena itu, beberapa UU yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam ataupun yang langsung terkait dengan pelestarian alam dan lingkungan hidup perlu direvisi, seperti antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kedua Undang-Undang ini memuat ketentuan pidana antara lain mengenai penambangan atau eksplorasi tanpa ijin survey umum tanpa hak eksplorasi dan/atau eksploitasi tanpa mempunyai Kontrak Kerja Sama pengolahan, pengangkutan, penyimpanan tanpa ijin, dan sebagainya. Namun Undang-Undang ini tidak memuat bagaimana dengan kelalaian ataupun kesengajaan dari kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi ataupun dari kegiatan pertambangan mineral dan batu bara yang dapat mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

⁷⁴*Ibid*, h. 99.

B. Asas *Primum Remedium* Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang PPLH

Undang-undang terkait pengelolaan lingkungan hidup memuat ketentuan yang tegas tentang penerapan asas *Ultimum Remedium* dan *Premium Remedium*. Ketentuan ini sudah termuat sejak adanya undang-undang pengelolaan lingkungan pada tahun 1997, yang kemudian mengalami perubahan pada undang-undang lingkungan tahun 2009. Terdapat perbedaan pengaturan dan penerapan asas *Ultimum Remedium* ataupun *Premium Remedium* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 lebih menekankan penerapan asas *Ultimum Remedium* sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 lebih menekankan pada penerapan asas *Primum Remedium* dalam penegakan hukum pidana lingkungan. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 berlakunya ketentuan hukum pidana memperhatikan asas *Ultimum Remedium* artinya penegakan hukum pidana merupakan upaya terakhir bilamana penegakan hukum administrasi perdata ataupun alternative penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif. Menurut Masrudi “Penegakan hukum pidana dapat bersifat *Primum Remedium*, bilamana salah satu diantara ketiga hal berikut terjadi: pertama, Apabila tingkat kesalahan pelaku relatif berat, kedua, Apabila akibat perbuatan dari pelaku relatif besar, ketiga, Apabila perbuatan pelaku menimbulkan keresahan masyarakat”⁷⁵.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 lebih menekankan pada asas *Primum Remedium* walaupun tetap memperhatikan asas *Ultimum Remedium*. Penerapan asas *ultimum remedium* hanya berlaku bagi tindak pidana tertentu, yaitu pidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan gangguan. Penerapan asas *ultimum remedium* dapat dilihat dalam pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dimana pidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan gangguan hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipenuhi ataupun pelanggaran tersebut telah dilakukan lebih dari satu kali. Selain pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan gangguan, bagi semua tindak pidana lingkungan hidup lainnya dapat langsung dikenakan penegakan hukum pidana. Tindak pidana lingkungan

⁷⁵Masrudi Muchtar, *Op. Cit*, h. 170.

hidup yang dapat langsung dikenakan penagakan hukum pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang PPLH adalah sebagai berikut:

1. Perbuatan baik sengaja ataupun tidak yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambient, baku mutu air, baku mutu air laut atau criteria baku mutu lingkungan hidup (Pasal 98)
2. Melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetika ke media lingkungan hidup yang tidak dapat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 101)
3. Mengelola limbah B3 tanpa izin (Pasal 102)
4. Tidak mengelola limbah B3 yang dihasilkan (Pasal 103)
5. Melakukan dumping limbah (Pasal 104)
6. Memasukan limbah (Pasal 105)
7. Memasukan limbah B3 (Pasal 106)
8. Memasukan B3 yang dilarang (Pasal 107)
9. Membakar lahan (Pasal 108)
10. Melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan (Pasal 109)
11. Menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusunan AMDAL (Pasal 110)
12. Menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau ULK-UPL (Pasal 111 ayat 1)
13. Menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan (pasal 111 ayat 2)
14. Tidak melakukan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan (pasal 112)

Berkaitan dengan sifat, fungsi dan tujuan hukum pidana, masalah pengaturan sanksi pidana, masalah pengaturan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan dikenal dengan istilah *Ultimum Remedium* dan *Primum Remedium*. Makna *Ultimum Remedium*, bahwa sanksi pidana dipergunakan manakala sanksi yang sudah tidak berdaya. Sedangkan dalam makna *Primum Remedium*, sanksi pidana dipergunakan sebagai senjata utama atau yang pertama kali diancam dalam suatu ketentuan undang-undang. Asas *Ultimum Remedium* dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada intinya

menempatkan sarana hukum pidana sebagai obat terakhir. Artinya, bahwa pada prinsipnya, eksistensi hukum pidana dalam hukum lingkungan tidak lebih sebagai sarana lapis terakhir, dimana berbagai perangkat dan sarana perlindungan yang lain lebih diutamakan, sementara bila sarana tersebut dirasakan belum mencapai hasil efektif maka hukum pidana kemudian difungsikan secara efektif.

Menurut Lilik “penerapan prinsip *Primum Remedium* dalam mekanisme penegakan hukum pidana lingkungan, artinya hukum pidana berada di depan dalam penegakan hukum lingkungan dan dalam hal ini penegakan hukum administrasi dan hukum perdata tetap bisa dilakukan, bahkan bersamaan⁷⁶”. Disamping itu, dengan diterapkannya prinsip *Primum Remedium* dalam mekanisme penegakan hukum pidana lingkungan diharapkan dapat memberikan stigma dan pencelaan kepada pelaku yang berfungsi sebagai efek pencegahan sejak dini dan Dengan diterapkannya prinsip *Primum Remedium* dalam mekanisme penegakan hukum pidana lingkungan ini kita dapat mengharapakan kepada terciptanya rezim anti pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup di masa yang akan datang. Jadi, ketika prinsip *Primum Remedium* ini diterapkan dalam mekanisme penegakan hukum lingkungan maka penyidikan dan penegakan hukum pidana melalui model *scientific investigation*. Artinya, penyidikan dan penegakan hukum pidana dilakukan oleh orang-orang yang memiliki keterampilan profesional di bidang lingkungan.

3.2.2. Kedudukan Sanksi Pidana Diluar dan Di Dalam KUHP

Masalah pidana dan pemidanaan dalam sejarahnya selalu mengalami perubahan. Dari abad ke abad, keberadaannya banyak diperdebatkan oleh para ahli. Bila disimak dari sudut perkembangan masyarakat manusia, perubahan itu adalah hal yang wajar, karena manusia akan selalu berupaya untuk memperbaharui tentang suatu hal demi meningkatkan kesejahteraannya dengan mendasarkan diri pada pengalamannya di masa lampau. Tingkat pertanyaan atau perdebatan para ahli hukum pidana maupun penologi serta kriminologi tentang pidana dan pemidanaan itu, bukan saja pada pertanyaan Apa, Mengapa, dan Bagaimana seharusnya, akan tetapi juga pertanyaan tentang Apa hakikatnya. Inilah inti dari

⁷⁶Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Perspektif Teoritik dan Praktik Peradilan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, h. 56.

persoalan pidana dan pemidanaan. Dia tidak saja berdiri di atas tanah ilmu yang berusaha menjawab apa dan mengapa diadakan pemidanaan itu. Dari dulu hingga kini, pidana dan pemidanaan juga berada di sekitar persoalan filsafat yang berusaha menjawab pertanyaan tentang apa hakikat pidana dan pemidanaan itu. Dengan demikian, pidana dan pemidanaan sebagai ilmu atau penologi akan terkait erat dengan filosofi pemidanaan. Pidana dan pemidanaan sebagai filsafat, sudah barang tentu akan selalu mengalami ketidakpuasan. Karena itu, tidak mengherankan bila Van der Hoeven, seorang Guru Besar Hukum Pidana di Universitas Leiden sebagaimana dikutip Muladi, dengan nada kecewa menyatakan bahwa “ahli-ahli hukum pidana tidak dapat menjelaskan tentang dasar-dasar dari hak memidana dan juga sebab apa kita memidana⁷⁷”.

Pernyataan di atas, berlaku pula terhadap stelsel sanksi yang sampai saat ini banyak mengalami perubahan dan perdebatan yang dilakukan oleh para ahli hukum pidana maupun penologi serta kriminologi. Stelsel sanksi adalah bagian dari permasalahan pidana yang merupakan salah satu dari tiga permasalahan pokok dalam membicarakan hukum pidana. Menurut Muladi “stelsel sanksi tersebut menggambarkan nilai-nilai sosial budaya bangsa dan seringkali tidak lepas pula dari format politik bangsa yang bersangkutan. Sanksi harus dipandang sebagai salah satu unsur yang esensial, bila kita melihat hukum sebagai kaidah⁷⁸”. Hampir semua juris yang berpandangan dogmatik, memandang hukum sebagai kaidah bersanksi yang didukung oleh otoritas tertinggi di dalam masyarakatnya.

Bila diamati perkembangan hukum pidana dewasa ini di Indonesia, terutama Undang-Undang Pidana Khusus atau perundang-undangan pidana di luar KUHP, terdapat suatu kecenderungan penggunaan sistem dua jalur dalam stelsel sanksinya yang berarti sanksi pidana dan sanksi tindakan diatur sekaligus. Penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan pidana bukanlah sekadar masalah teknis perundangundangan semata, melainkan ia bagian tidak terpisahkan dari substansi atau materi perundang-undangan itu sendiri. Artinya, masalah penalisasi, depenalisasi, kriminalisasi dan dekriminalisasi harus dipahami secara komprehensif dengan segala aspek

⁷⁷Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985, h. 19.

⁷⁸Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, h. 151

persoalan substansi atau materi perundangan-undangan pada tahap kebijakan legislasi.

A. Sanksi Dalam Sistem Pidana Menurut KUHP

Jenis hukuman atau macam ancaman hukuman dalam Pasal 10 tersebut diantaranya ada pidana pokok dan pidana tambahan. Jenis-jenis sanksi tersebut antara lain:

A. Pidana Pokok

1) Pidana Mati

Pidana ini adalah pidana terberat menurut hukum positif kita. Bagi kebanyakan negara, masalah pidana mati hanya mempunyai arti dari sudut kultur historis. Dikatakan demikian karena, kebanyakan negara-negara tidak mencantumkan pidana mati ini lagi di dalam Kitab Undang-undangnyanya. Sungguhpun demikian, hal ini masih menjadi masalah dalam lapangan ilmu hukum pidana, karena adanya teriakan-teriakan di tengah-tengah masyarakat untuk meminta kembali diadakannya pidana seperti itu, dan mendesak agar dimasukan kembali dalam Kitab Undang-undang. Tetapi pada umumnya lebih banyak orang yang kontra terhadap adanya pidana mati ini daripada yang pro. Menurut J.E Sahetapy “di antara keberatan-keberatan atas pidana mati ini adalah bahwa pidana ini tidak dapat ditarik kembali, jika kemudian terjadi kekeliruan. Namun pidana mati masih merupakan suatu ketentuan hukum yang berlaku sebagai salah satu warisan kolonial⁷⁹”.

2) Pidana Penjara

Salah satu jenis pidana yang ada di dalam sistem hukum pidana di Indonesia sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 10 KUHP adalah pidana penjara, yang berdasarkan Pasal 12 ayat (1) terdiri dari pidana penjara seumur hidup dan pidana selama waktu tertentu. Pidana penjara adalah pidana pencabutan kemerdekaan. Pidana penjara dilakukan dengan menutup terpidana dalam sebuah penjara, dengan mewajibkan orang tersebut untuk menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku dalam penjara.

3) Pidana Kurungan

Pidana kurungan adalah bentuk-bentuk dari hukuman perampasan kemerdekaan bagi si terhukum yaitu pemisahan si terhukum dari pergaulan hidup masyarakat ramai dalam waktu tertentu di mana sifatnya sama dengan

⁷⁹J.E. Sahetappy, *Pidana Mati Dalam Negara Pancasila*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 10.

hukuman penjara yaitu merupakan perampasan kemerdekaan seseorang. Pidana kurungan lebih ringan dari pidana penjara. Lebih ringan antara lain, dalam hal melakukan pekerjaan yang diwajibkan dan kebolehan membawa peralatan yang dibutuhkan terhitung sehari-hari, misalnya: tempat tidur, selimut, dan lain-lain. Lamanya pidana kurungan ini ditentukan dalam pasal 18 KUHP yang berbunyi : (1). Lamanya pidana kurungan sekurang-kurangnya satu hari dan paling lama satu tahun. (2). Hukuman tersebut dapat dijatuhkan untuk paling lama satu tahun empat bulan jika ada pemberatan pidana yang disebabkan karena gabungan kejahatan atau pengulangan, atau ketentuan pada pasal 52 dan 52 huruf a.

4) Pidana Denda

Pidana denda diancamkan atau dijatuhkan terhadap delik-delik ringan, berupa pelanggaran atau kejahatan ringan. Oleh karena itu pula, pidana denda merupakan satu-satunya pidana yang dapat dipikul oleh orang lain selain terpidana. Walaupun denda dijatuhkan terhadap terpidana pribadi, tidak ada larangan jika denda itu secara sukarela dibayar oleh orang atas nama terpidana.

5) Pidana Tutupan

Pidana tutupan itu sebenarnya telah dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang untuk menggantikan pidana penjara yang sebenarnya dapat dijatuhkan oleh hakim bagi pelaku dari sesuatu kejahatan, atas dasar bahwa kejahatan tersebut oleh pelakunya telah dilakukan karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati.¹⁰ Pidana tutupan sebagai salah satu pidana hilang kemerdekaan, lebih berat daripada pidana denda. Maka akan lebih tepat apabila pencantuman pidana tutupan dalam pasal 10 KUHP diletakkan di atas pidana denda dan pidana kurungan. Pidana tutupan sama dengan pidana penjara, kecuali dalam hal pelaksanaan kepada terpidana, karena pelaksanaan kepada terpidana pada pidana tutupan lebih baik.

B. Pidana Tambahan

Dalam KUHP pidana tambahan terdapat dalam Pasal 10 ayat (6) yang terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim yang selanjutnya akan penulis jelaskan, yaitu antara lain:

1) Pencabutan Hak-Hak Tertentu

Dalam pasal 35 KUHP ditentukan bahwa yang boleh dicabut dalam putusan Hakim dari hak si bersalah ialah : Hak untuk menjabat segala jabatan atau jabatan tertentu, Hak untuk menjadi anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, baik udara, darat, laut maupun Kepolisian, Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan berdasarkan Undangundang dan peraturan umum, Hak menjadi penasihat, penguasa dan menjadi wali, wali pengawas, curotor atau curator pengawas atas orang lain daripada anaknya sendiri, Kekuasaan orang tua, perwalian dan pengampunan atas anaknya sendiri, Hak untuk mengerjakan tertentu. Dalam ayat (2) Pasal 35 tersebut berbunyi Hakim tidak berkuasa akan memecat seorang pegawai dari jabatannya, apabila dalam Undang-undang umum telah ditunjuk pembesar lain yang semata-mata berkuasa untuk melakukan pemecatan. Dalam Pasal 36 KUHP, pencabutan hak dapat dilakukan terhadap orang-orang yang melanggar kewajiban-kewajiban khusus atau mempergunakan kekuasaan, kesempatan atau daya upaya yang diperoleh dari jabatannya, melakukan tindak pidana. Mengenai lamanya pencabutan hak terdapat dalam Pasal 38 KUHP yang berbunyi sebagai berikut :

- a) Hak untuk menjabat segala jabatan atau jabatan tertentu.

Bila dijatuhkan hukuman pencabutan hak, maka hakim menentukan lamanya sebagai, pertama jika dijatuhkan hukuman mati atau penjara seumur hidup buat selama hidup Kedua, Jika dijatuhkan hukuman penjara sementara atau kurungan buat selama-lamanya dua tahun dan selama-lamanya lima tahun. Ketiga, Dalam hal denda, lamanya pencabutan paling sedikit dua tahun dan selama-lamanya lima tahun

- b) Hukuman itu mulai berlaku pada hari keputusan Hakim dapat dijalankan.

2) Perampasan Barang-Barang Tertentu

- a) Dalam hal perampasan barang-barang tertentu yang tercantum dalam Pasal 39 KUHP adalah, barang-barang milik terhukum yang diperoleh dari kejahatan pemalsuan uang, uang suapan yang diperoleh dari kejahatan penyuaipan dan sebagainya yang disebut *Corpora Delictie* dan barang-barang yang dipakai untuk melakukan kejahatan, misal pistol untuk melakukan kejahatan penodongan atau pisau yang digunakan untuk melakukan

pembunuhan dan sebagainya yang disebut dengan *Instrument Dilictie*.

- b) Bahwa barang-barang yang dirampas harus milik si terhukum kecuali dalam Pasal 520 bis KUHP yakni dalam hal membuat uang palsu. Hukuman perampasan barang ini hanya boleh dalam ketentuan-ketentuan hukum pidana yang bersangkutan, dalam hal kejahatan dengan unsur *culpa* atau pelanggaran.
- c) Bahwa ketentuan perampasan barang itu pada umumnya bersifat fakultatif (boleh dirampas), tetapi kadang-kadang juga bersifat imperatif (harus dirampas) misalnya dalam kejahatan yang disebutkan dalam Pasal 250 bis, 261 dan 275 KUHP (tentang kejahatan pemalsuan).

B. Sanksi Dalam Sistem Pidanaan Di Luar KUHP

Masalah sanksi merupakan hal yang sentral dalam hukum pidana karena seringkali menggambarkan nilai-nilai sosial budaya bangsa. Artinya, pidana mengandung tata nilai dalam suatu masyarakat mengenai apa yang baik dan yang tidak baik, apa yang bermoral dan apa yang amoral serta apa yang diperbolehkan dan apa yang dilarang. Meskipun tata nilai itu sendiri ada yang bersifat universal dan abadi, tetapi dari zaman ke zaman ia juga dapat bersifat dinamis. Sifat kedinamisan tata nilai berlaku pula pada sistem pidanaan dan sistem sanksi dalam hukum pidana. Bila sistem pidanaan ini diartikan secara luas, maka pembahasannya menyangkut aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi (dalam hukum pidana) dan pidanaan. Menurut Andi Hamzah “sistem pidana dan pidanaan sebagai susunan (pidana) dan cara (pidanaan)”⁸⁰. Bertolak dari pengertian tersebut, maka semua aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substansial, hukum pidana prosedural dan hukum pelaksanaan pidana dapat dikatakan sebagai satu kesatuan sistem. Dengan kata lain, hukum pidana materiil dan hukum pidana formil harus dijadikan acuan dalam membicarakan masalah perkembangan sistem pidanaan dan sistem sanksi. Perkembangan sistem pidanaan yang telah menjadi kecenderungan internasional dimulai dari lahirnya ide individualisasi pidana

⁸⁰Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pidanaan Indonesia*, Dari Retribusi Ke Reformasi, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, h. 1.

yang merupakan salah satu karakteristik dari aliran modern dan aliran neo-klasik dalam hukum pidana.

Sistem *Indeterminate Sentence* adalah suatu sistem yang tidak menentukan batas maksimum pidana, melainkan diserahkan sepenuhnya kepada aparat penegak hukum untuk menetapkan jenis, berat ringannya, serta bagaimana pidana dilaksanakan terhadap pelaku tindak pidana. Sesuai dengan politik hukum pidana, maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kesejahteraan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan masyarakat/negara, korban dan pelaku. Atas dasar tujuan tersebut, maka pemidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat: Kemanusiaan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut, Menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang; Edukatif, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan serta Keadilan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil (baik oleh terdakwa maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat).

Perkembangan sistem sanksi dalam hukum pidana dan sistem pemidanaannya memang tidak terlepas dari hasil penelitian yang banyak dilakukan oleh para kriminolog, seperti bentuk sanksi pidana pengawasan, pidana kerja sosial, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana dan perbaikan akibatakibat tindak pidana. Yang menjadi persoalan, bagaimanakah memilih dan menetapkan bentuk-bentuk sanksi baru tersebut menjadi jenis sanksi pidana maupun jenis sanksi tindakan. Menurut hemat penulis, seyogyanya tetap memperhatikan latar belakang kesesuaian bentuk sanksi tersebut dengan hakikat permasalahan deliknya. Dengan kata lain, masalah penalisasi tak dapat dipisahkan dari masalah kriminalisasinya karena keduanya merupakan satu kesatuan bila dilihat dari sudut kebijakan kriminal. Berbagai penelitian yang dilakukan para ahli kriminologi itu juga tidak terlepas dari latar belakang perkembangan kejahatan yang selalu melekat pada perkembangan suatu masyarakat. Dari hasil penelitian tersebut, timbullah pemikiran-pemikiran baru untuk meninjau kembali masalah kebijakan sanksi sebagai sub-sistem pemidanaan yang berlaku selama ini.